

МЕТОДИ ТА МЕХАНІЗМ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Музика Марія Степанівна,

Тернопільський національний економічний університет

У світі державне управління охороною здоров'я є одним з пріоритетних напрямів державної політики, адже турбота про життя і здоров'я є базовими для будь-якої країни. Від здоров'я населення залежить якість робочої сили, її продуктивність та ефективність виробництва.

Проблема невідповідності гарантій держави та можливість їх виконання у розвинених країнах, долається наявністю двох майже незалежних систем: державної медицини для бідного населення (мінімум найнеобхідніших послуг), та страхової для вищого та середнього класів.

Безкоштовна медицина гарантована Конституцією України неможлива і навіть не “під силу” багатій державі, оскільки сьогодні це дуже дорогі технології.

З приводу цього слід зазначити, що предметом розгляду цієї проблеми є державне управління в галузі охорони здоров'я, яке відіграє важливу роль у вирішенні нагальних проблем, що склалися сьогодні в українській медицині.

Метою дослідження є накреслення шляхів реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я, що забезпечують органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Особлива увага приділяється класифікації органів та установ у даній сфері. Зазначені повноваження та функції органів, а також основні механізми їх здійснення.

Незважаючи на соціальну значущість проблем охорони здоров'я та організації управління нею, вони мало досліджені науково, особливо їх державно-владний, юридичний аспекти. За радянський період цим питанням було присвячено лише три монографічні дослідження: І. Я. Бичкова, В. І. Шабайлова і М. К. Козлова. Останнім часом на книжкових полицях дедалі частіше з'являються наукові праці проф. І.М. Солоненка, З.С. Гладуна, що присвячені дослідженню проблем охорони здоров'я, її організації та управління. Це свідчить про зростаючий суспільний і професійний інтерес як вітчизняних так і зарубіжних науковців, працівників сфери охорони здоров'я, економістів, менеджерів, юристів тощо.

Державне управління системою охорони здоров'я здійснюється відповідно до вимог Конституції України, Основ законодавства про охорону здоров'я та інших законів України. Також можна зазначити численні підзаконні нормативно-правові акти, положення про відповідні органи виконавчої влади й місцевого самоврядування, медичні заклади та посадові особи затверджені указами Президента України, постановами Уряду і наказами Міністерства охорони здоров'я України.

Відповідно до ст. 49 Конституції України кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу і медичне страхування [1]. Охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм. Держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування.

Право на охорону здоров'я — це перш за все забезпечення відповідного життєвого рівня. Крім того, це право передбачає також наявність безпечної для життя і здоров'я людини навколишнього природного середовища.

Охорона здоров'я громадян базується на ряду принципів, які закріплені в Основах законодавства України про охорону здоров'я. До них відносяться: визнання охорони здоров'я пріоритетним напрямом діяльності суспільства і держави; дотримання прав і свобод людини і громадянина в галузі охорони здоров'я і забезпечення пов'язаних з ними державних гарантій; загальнодоступність медичної допомоги та інших послуг у галузі охорони здоров'я; відповідність завданням і рівню соціально-економічного і культурного розвитку суспільства, наукова обґрунтованість, матеріально-технічна і фінансова забезпеченість; децентралізація державного управління, розвиток самоврядування і самостійності працівників сфери охорони здоров'я на правовій і договірній основах та інше [3].

Охорона здоров'я може розглядатися як система заходів, направлених на забезпечення збереження і розвитку фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності і соціальної активності людини при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості життя.

Державне управління у галузі охорони здоров'я визначає Верховна Рада України шляхом закріплення конституційних і законодавчих основ охорони здоров'я, визначення її цілей, головних завдань, напрямів, принципів і пріоритетів, встановлення нормативів і об'ємів бюджетного фінансування, створення системи відповідних кредитно-фінансових, фіскальних, митних і інших регуляторів, затвердження переліку комплексних і цільових загальнодержавних програм охорони здоров'я.

Реалізація державного управління у сфері охорони здоров'я покладається на органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування.

До системи органів державного управління охороною здоров'я відносяться Кабінет Міністрів України, Міністерство охорони здоров'я України, Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації (управління охорони здоров'я обласних державних адміністрацій, відділи охорони здоров'я районних державних адміністрацій).

Кабінет Міністрів України організує розробку і здійснення комплексних і цільових програм; створює економічні, правові і організаційні механізми, стимулюючи ефективну діяльність у даній галузі; укладає міжурядові угоди і координує міжнародну співпрацю з питань охорони здоров'я, а також в межах своєї компетенції здійснює інші повноваження, покладені на органи виконавчої влади у галузі охорони здоров'я.

Спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у галузі охорони здоров'я є Міністерство охорони здоров'я, компетенція якого визначається Положенням про Міністерство охорони здоров'я України (далі — Мінохоронздоров'я України), затвердженим Указом Президента України від 24 липня 2000 р. До основних завдань Мінохоронздоров'я України відносяться: розробка пріоритетних напрямів діяльності національної служби охорони здоров'я; забезпечення гарантованого рівня кваліфікованої медичної допомоги населенню установами охорони здоров'я всіх форм власності; здійснення заходів щодо розвитку профілактичного напрямку в охороні здоров'я населення; формування здорового способу життя; забезпечення надання державними установами охорони здоров'я загальнодоступної, як правило, безкоштовної, висококваліфікованої медичної допомоги населенню; розробка прогнозів і показників розвитку національної служби охорони здоров'я, пов'язаних із змінами форм власності; охорона материнства і дитинства та інше[2]

Рада міністрів АРК і місцеві державні адміністрації реалізують державне управління у галузі охорони здоров'я в межах своїх повноважень. Так, місцеві державні адміністрації здійснюють загальне керівництво установами охорони здоров'я, яка

знаходиться у сфері їх компетенції, їх матеріально-фінансовим забезпеченням, організують роботу медичних установ за поданням медичної допомоги населенню, здійснюють заходи щодо попередження інфекційних захворювань, епідемій, епізоотії і їх ліквідації і т.п.

Органи які мають в своєму веденні установи охорони здоров'я також виконують державні функції у цій сфері. До них відносяться Міністерство оборони України, МВС України, Служба безпеки України, Міністерство транспорту України.

Безпосередню охорону здоров'я населення забезпечують санітарно-профілактичні, лікувально-профілактичні, фізкультурно-профілактичні, санаторно-курортні, аптечні, науково-медичні та інші установи охорони здоров'я.

До цих установ відносяться: лікарні, поліклініки, спеціалізовані диспансери, пологові будинки, санітарно-епідеміологічні центри, станції швидкої медичної допомоги, медико-санітарні частини установ і організацій та інші.

Базовою ланкою практичної медицини є лікарні. За галузевою приналежністю можна виділити відомчі лікарні і лікарні, які входять у систему Мінохоронздоров'я України; за територіальною ознакою — районні, міжрайонні, міські, обласні лікарні.

Особливу групу складають лікарні відомчого типу (МВС України, Служби безпеки України та інші).

Заклади охорони здоров'я створюються підприємствами, установами і організаціями різних форм власності, а також приватними особами за наявності необхідної матеріально-технічної бази і кваліфікованих фахівців. Законодавством України визначається порядок і умови створення таких закладів, їх державна реєстрація і акредитація, порядок ліцензування медичної і фармацевтичної практики.

Свою діяльність здійснюють на підставі статуту, затвердженого власником або уповноваженим їм органом.

Державні органи призначають і звільняють з посади керівників закладів охорони здоров'я. Проте незалежно від юридичного статусу цих установ керівництво ними може здійснювати особа, яка відповідає кваліфікаційним вимогам встановлених державою.

Держава підтримує і заохочує індивідуальну підприємницьку діяльність у сфері охорони здоров'я, яка може реалізовуватися тільки за наявності спеціального дозволу (ліцензії) на здійснення такої діяльності.

Законом України від 24 лютого 1994 р. "Про забезпечення санітарного і епідемічного благополуччя населення" регулюються суспільні відносини, що виникають у сфері забезпечення санітарного і епідемічного благополуччя населення, визначаються відповідні права і обов'язки державних органів, підприємств, установ, організацій і громадян в цій сфері, встановлюється порядок організації державної санітарно-епідеміологічної служби і здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду в Україні[2].

Відповідно до Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні такий нагляд здійснюють установи і організації державної санітарно-епідеміологічної служби системи Мінохоронздоров'я України: Головне санітарно-епідеміологічне управління Мінохоронздоров'я України; управління з медичних проблем аварії на Чорнобильській АЕС Мінохоронздоров'я України; центральна санітарно-епідеміологічна станція Мінохоронздоров'я України; Кримська республіканська санітарно-епідеміологічна станція; обласні, міські, районні та районні в містах санітарно-епідеміологічні станції, дезінфекційні станції; центральні санітарно-епідеміологічні станції на залізничному, повітряному, водному транспорті, санітарно-епідеміоло-

гічні станції на залізницях, а також станції басейнів і портів; відповідні з'єднання, частини і підрозділи державної санітарно-епідеміологічної служби Міноборони, МВС, Держкомкордону України, Служби безпеки України.

Державну санітарно-епідеміологічну службу України очолює головний державний санітарний лікар України — перший заступник Міністра охорони здоров'я України.

Керівництво державною санітарно-епідеміологічною службою АРК здійснює головний державний санітарний лікар АРК.

Керівництво державною санітарно-епідеміологічною службою області, міст Києва і Севастополя здійснює відповідно головний державний санітарний лікар області, міст Києва і Севастополя, який призначається на посаду і звільняється з посади головним державним санітарним лікарем України за узгодженням з відповідною областю, Київською і Севастопольською міською державною адміністрацією.

Державну санітарно-епідеміологічну службу в районі, місті, районі в місті очолює головний державний санітарний лікар відповідного району, міста, району в місті.

Керівництво державною санітарно-епідеміологічною службою на водному, залізничному, повітряному транспорті здійснюється відповідно головним державним санітарним лікарем водного, залізничного і повітряного транспорту, який призначається на посаду і звільняється з посади головним державним санітарним лікарем України [4, с. 249].

Здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду є найважливішим напрямом діяльності державної санітарно-епідеміологічної служби. Його мета — контроль за дотриманням юридичними і фізичними особами санітарного законодавства, попередження, виявлення і усунення шкідливого впливу небезпечних чинників на здоров'я людей і застосування в необхідних випадках заходів правового характеру до порушників.

Органи санітарно-епідеміологічного нагляду мають право застосовувати адміністративні запобіжні заходи і відповідні адміністративні стягнення.

Адміністративні запобіжні заходи застосовуються у випадках, якщо в примусовому порядку необхідно припинити протиправні дії і запобігти їх шкідливим наслідкам. Прикладами таких заходів можуть служити: вимога до порушника санітарного законодавства припинити протиправну поведінку; обмеження, тимчасова заборона або припинення будівництва, реконструкції і розширення об'єктів; обмеження, припинення або заборона викидів (скидання) забруднюючих речовин; вилучення з реалізації продуктів харчування, хімічних і радіоактивних речовин, біологічних матеріалів; опечатаються приміщення, джерела енергії, агрегати, механізми та інше устаткування.

Адміністративні стягнення накладаються за здійснення правопорушень в даній сфері, передбачених КпАП. У КпАП встановлена адміністративна відповідальність за: порушення санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідеміологічних правил і норм (ст. 42); виробництво, заготівлю, реалізацію сільськогосподарської продукції, що містить хімічні препарати понад гранично допустимі рівні концентрації (ст. 42-1); заготівлю, переробку або збут радіоактивно забруднених продуктів харчування або іншої продукції (ст. 42-2); виробництво, зберігання, транспортування або реалізацію продуктів харчування або продовольчої сировини, забруднених мікроорганізмами та іншими біологічними агентами понад гранично допустимі рівні (ст. 42-3); незаконне виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилку наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах (ст. 44);

ухилення від обстеження і профілактичного лікування осіб, хворих венеричною хворобою (ст. 45); порушення встановленого порядку узяття, переробки, зберігання, реалізації і застосування донорської крові і (або) її компонентів і препаратів (ст. 45-1); умисне заховання джерела зараження венеричною хворобою (ст. 46) та інше [4, с. 375].

Охорона здоров'я є одним із пріоритетних напрямів державної діяльності, тому держава здійснює управління у галузі охорони здоров'я в Україні та забезпечує її реалізацію. Державне управління в цій сфері забезпечується бюджетними асигнуваннями в розмірі, що відповідає її науково обґрунтованим потребам, але не менше десяти відсотків національного доходу.

Оснoву державного управління охороною здоров'ям формує Верховна Рада України шляхом закріплення конституційних і законодавчих засад, визначення її мети, головних завдань, напрямків, принципів і пріоритетів, встановлення нормативів і обсягів бюджетного фінансування, створення системи відповідних кредитно-фінансових, податкових, митних та інших регуляторів, затвердження переліку комплексних і цільових загальнодержавних програм охорони здоров'я. Для вирішення питань формування державної політики охорони здоров'я при Верховній Раді України можуть створюватися дорадчі та експертні органи з провідних фахівців у галузі охорони здоров'я та представників громадськості [7, с. 269].

Реалізація управління охорони здоров'я покладається на органи державної виконавчої влади. Особисту відповідальність за неї несе Президент України. Президент України у своїй щорічній доповіді Верховній Раді України передбачає звіт про стан реалізації державної політики в галузі охорони здоров'я. Він виступає гарантом права громадян на охорону здоров'я, забезпечує виконання законодавства про охорону здоров'я через систему органів державної виконавчої влади втілює у життя державну політику охорони здоров'я та здійснює інші повноваження, передбачені Конституцією України.

Кабінет Міністрів України організовує розробку та здійснення комплексних і цільових загальнодержавних програм, створює економічні, правові та організаційні механізми, що стимулюють ефективну діяльність в галузі охорони здоров'я та інші заходи.

Отже, коли ми говоримо про державне управління охороною здоров'я, то розуміємо діяльність органів держави щодо організації й управління усіма складовими системи охорони здоров'я для задоволення потреб громадян України щодо збереження та зміцнення здоров'я.

З точки зору системного підходу об'єктом державного управління охороною здоров'я є вся державна система охорони здоров'я України, а його суб'єктом — система органів виконавчої влади, між якими розподілені певні завдання й функції.

Отже, виходячи із вище вказаного, слід зазначити, що в умовах демократичної держави формується, як правило, децентралізована система управління, із широким використанням механізмів делегування повноважень вищих органів нижчим. Під механізмом управління розуміють складову частину системи управління, що забезпечує вплив на чинники, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. До комплексного механізму державного управління належить система економічних, мотиваційних, організаційних, політичних та правових механізмів. Здійснення державного управління тісно пов'язане з застосуванням методів адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. Проте в сучасних умовах формування ринкових відносин, демократизації суспільства роль і значен-

ня цих методів суттєво змінилася. З впровадженням нових демократичних принципів в сучасне суспільне життя, перебудовою та зміною соціальних цінностей та цілей, в процесі побудови соціальної, правової держави та громадянського суспільства, важливого значення набуває питання про зміну самої доктрини адміністративного права та державного управління.

Література

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення. Закон України від 24.02.1994 (зі зм. від 20.11.2004) // www.rada.gov.ua.
3. Положення про Міністерство охорони здоров'я України затверджене Указом Президента України від 24.07.2000 (зі зм. від 06.04.2004) // www.rada.gov.ua.
4. *Гладун З. С.* Державна політика охорони здоров'я в Україні (адміністративно— правові проблеми формування і реалізації): Монографія — Тернопіль, “Економічна думка”, 2005 — 460 с.
5. Адміністративне право України. Підручник для юридичних вузів і фак./ Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Паращук та ін. — К., 2001.
6. Адміністративне право України: Підручник за ред. Колпакова В.К. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — 544 с.
7. *Битяк Ю.П., Богуцький В.В., Гаращук В.Н.*, и др. “Административное право Украины” — Харьков: Право, 2003. — 520 с.
8. *Гладун З.С.* Адміністративне право України: — Тернопіль: Карт-бланш, 2004. — 579 с.